

Gerhard Schick, Andreas Renner

# „Vernetzte Sphären“ als Herausforderung für eine moderne Ordnungspolitik

*Die zunehmende Verflechtung von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft stellt die Ordnungspolitik vor ein Dilemma: Die Kluft zwischen dem eigenen Steuerungsanspruch und der faktischen Steuerungsfähigkeit wird immer größer. Wie ist diese Entwicklung zu bewerten? In welchem Rahmen kann der Staat agieren?*

Die zunehmende Komplexität gesellschaftlicher Organisation macht auch vor den klassischen Organisationsstrukturen der Gesellschaft nicht Halt und läßt die Grenzen zwischen staatlichen Institutionen, Unternehmen und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck verfließen. Die eindeutige Trennung zwischen den Sektoren Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gehört der Vergangenheit an.

Dies gilt zunächst für die einst typischen Kennzeichnungsmerkmale der einzelnen Bereiche: Die mitgliederstärkste private Organisation in Deutschland, der ADAC, hat mehr Mitglieder als die meisten Bundesländer Einwohner. 46 der 100 größten „Volkswirtschaften“ sind Konzerne und nicht Nationalstaaten<sup>1</sup>. Gleichzeitig erinnert die innere Struktur großer Multinationaler Unternehmen teilweise an föderale Systeme, die aus dem politischen Kontext bekannt sind. Die Nationalstaaten wiederum sehen sich gezwungen, ihre Politik an den erwarteten Reaktionen der internationalen Kapitalmärkte auszurichten. Die Bewertung von Finanzmarktanalysten unterwirft Regierungen den gleichen Kriterien wie Unternehmen von AAA abwärts.

Private Siedlungsprojekte mit verfassungsähnlichen Statuten stehen in den USA in Konkurrenz zur traditionellen Kommunalverwaltung. Privat organisierte Tauschringe mit eigener Währung sind Beispiele dafür, daß auch private Organisationen der Zivilgesellschaft staatliche Aufgaben übernehmen. Außerdem stehen die Staaten selbst – wie Unternehmen – im Wettbewerb untereinander. Die relativ problemlose Wanderung von Bürgern zwischen den Staaten der Europäischen Union setzt Staaten einem ähnlichen

Wettbewerb um (erwünschte) Mitglieder aus, wie ihn bisher vor allem private Organisationen kannten.

## Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft als durchlässige Sphären

Die Einflußsphären der verschiedenen Organisationsformen weisen nun über den ihnen eigenen Bereich hinaus. Unternehmen wandern nicht nur ab. Sie nutzen die Möglichkeit zur Abwanderung auch zum Aufbau eines Drohpotentials, das die öffentliche Meinung beeinflussen kann, und begeben sich damit auf das Terrain von Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs), die traditionell über ihren Einfluß auf die öffentliche Meinung wirken. Private Unternehmen sind mehr als je zuvor durch Lobby-Arbeit, Privatisierung von Kontrollaufgaben und Zertifizierung sowie durch die wachsende Bedeutung von Normen und Standards mit „Regelsetzung“, einer ursprünglich staatlichen Domäne, betraut. Ihre gesellschaftliche Macht (und Verantwortung) geht daher weit über die ökonomisch meßbare hinaus in den politischen Bereich hinein. Vor diesem Hintergrund ist auch nachvollziehbar, daß Überlegungen bestehen, Multinationale Unternehmen zur Unterzeichnung von internationalen Abkommen wie der UN-Menschenrechtscharta aufzurufen.

Nicht-Regierungs-Organisationen werden, wenn sie den Boykott gegen bestimmte Produkte oder Unternehmen organisieren, zum Wirtschaftsfaktor. Das typische Drohpotential von Nicht-Regierungs-Organisationen, die „öffentliche Meinung“, richtet sich nicht allein gegen die Politik, sondern auch gegen die Wirtschaft. Aber es ist nicht nur der Adressat, der sich zunehmend ändert. Auch die Mittelwahl zeigt einen Wandel: Wenn Greenpeace einen Kühlschrank vermarktet oder Käufer für 3-Liter-Autos wirbt, verschwimmen die Grenzen zum Unternehmertum. Auch

*Gerhard Schick, 28, Dipl.-Volkswirt, und Andreas Renner, 33, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Walter Eucken Institut in Freiburg (im Breisgau).*

<sup>1</sup> Vgl. Wally Olin s.: Changing Identities, in: Ökologisches Wirtschaften, Heft 2/2000, S. 14-16, hier: S. 16.

der von ihnen durch Leistungen an Mitglieder und Nicht-Mitglieder erzielte Umsatz reicht manchmal an den Umsatz eines größeren Unternehmens heran. Angesichts des Mißtrauens gegenüber staatlichen Kontrollinstanzen wenden sich verunsicherte Verbraucher vermehrt an private Organisationen, wenn Lebensmittel gesundheitsgefährdend erscheinen. Mehr als ein staatliches Prüfsiegel zählt dann die Unbedenklichkeitserklärung durch eine Nicht-Regierungs-Organisation. Systematisch werden daher von lokalen Agenda-Prozessen bis hin zu den Vereinten Nationen Nicht-Regierungs-Organisationen an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt. Sie haben sich zu einer unternehmerischen und politischen Kraft entwickelt.

### Das Problem der Steuerung

Alle drei Sphären Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft werden durchlässiger, permeabel. Das Problem der Steuerbarkeit komplexer Gesellschaften stellt sich also anders als früher. Die Frage, welche Regeln der Staat setzen soll, wirkt vor diesem Kontext antiquiert. Denn sie geht von der ausschließlichen Normsetzungskompetenz staatlicher Institutionen aus, die ihre Wirkung für Unternehmen, private Organisationen und jeden einzelnen entfaltet. Sie baut auf der Trennung der Bereiche Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft auf, die in dieser Form nicht mehr existiert. Wenn die Gleichordnung die hierarchische Ordnung ablöst, dann greift Planung nicht mehr. So wie zur Gleichheit und Freiheit der Menschen keine Ordnung wirtschaftlichen Zwangs paßt, so steht die klassische Vorstellung vom regelsetzenden Staat im Widerspruch zur Durchlässigkeit der Sphären Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Nun kann man mit Michael Walzer zu einer Rückkehr zur Trennung der Sphären aufrufen und so versuchen, die politische Steuerbarkeit wiederherzustellen<sup>2</sup>. Eine evolutorische Sichtweise hingegen legt einen anderen Weg nahe. Denn sie zeigt, daß der Versuch, das Primat der Politik gegenüber den anderen gesellschaftlichen Sphären in seiner traditionellen Ausprägung wiederzubeleben, angesichts der zunehmenden Durchlässigkeit dieser Sphären zum Scheitern verurteilt ist. Diese ist als Chance zu sehen – als Chance, neue, leistungsfähige Regelungssysteme wie

z.B. Agenda-Prozesse, Mediationsverfahren oder Runde Tische zu entwickeln, die der Vernetzung der Akteure gerecht werden.

### Das Dilemma der Ordnungspolitik

Solche kooperative Politikverfahren werden von Ökonomen vielfach scharf kritisiert<sup>3</sup>. Dies durchaus mit gutem Grund: Verzichtet die Politik nämlich auf ihre Aufgabe der Schaffung eines leistungsfähigen Ordnungsrahmens, so die Argumentation, dann werden andere, weniger berufene Akteure diese Rolle übernehmen und dabei ihre eigenen, nicht verallgemeinerbaren Interessen durchsetzen. Die Politik wird zum Spielball der Wirtschaft. So lautete die eindeutige Warnung Walter Euckens und Franz Böhms, die zu den „geistigen Vätern“ der Sozialen Marktwirtschaft zählen<sup>4</sup>.

Die ordnungstheoretische Problemdiagnose hat auch heute unvermindert Gültigkeit, die ordnungspolitischen Handlungsmöglichkeiten haben sich jedoch verändert<sup>5</sup>. Die Politik steht folglich vor einem Dilemma: Auf der einen Seite finden Runde Tische, Agenda-Prozesse und Mediationsverfahren schnelle Verbreitung; auf der anderen Seite ist ein gesundes Maß an Mißtrauen gegenüber kooperativen Lösungen angebracht.

Um der Frage, wie die Politik ihre Gestaltungskompetenz halten bzw. wiedererlangen kann, auf den Grund zu gehen, wird im folgenden eine evolutorische Sicht angelegt: Es wird gezeigt, daß eine wesentliche Triebkraft der Evolution die Suche nach Tauschgewinnen, nach „gains from trade“ ist. Dort, wo die Politik die Realisierungschancen von Tauschgewinnen durch die Gestaltung des institutionellen Regelwerks verbessern kann, hat sie eine Funktion, die auch im Zuge der Umbrüche durch den globalen Wettbewerb nicht gemindert wird. Im Gegenteil: Gerade die Globalisierung mit ihrem Trend zur Vernetzung von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft bietet neue Steuerungschancen.

### Suche nach „gains from trade“

Nehmen wir das Beispiel des Marktes: Märkte lassen sich als ein institutionelles Arrangement interpretieren, das der Realisierung wechselseitiger Tauschvorteile dient. Diese Erkenntnis ist so alt wie die

<sup>2</sup> Vgl. hierzu Michael Walzer: Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt am Main 1992.

<sup>3</sup> So ist beispielsweise Guy Kirsch zu verstehen, wenn er schreibt: „Runde Tische sind gefährliche Möbel“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.2.1996, S. 13.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu Franz Böhm, Walter Eucken, Hans Grossmann-Doerth: Die Aufgabe. Vorwort der Herausgeber zum Heft 1 der Schriftenreihe „Ordnung der Wirtschaft“, Stuttgart/Berlin 1937, S. VII-XXI, hier: S. VIII.

<sup>5</sup> Das Ineinandergreifen der einzelnen Sphären hat schon Alfred Müller-Armack in einer (kaum beachteten) evolutorischen Studie beschrieben; vgl. d.ers.: Entwicklungsgesetze des Kapitalismus. Ökonomische, geschichtstheoretische und soziologische Studien zur modernen Wirtschaftsverfassung, Berlin 1932. Auch Walter Eucken nahm in seinen Arbeiten Bezug auf die Interdependenz der Sphären – auf die „Interdependenz der Ordnungen“, allerdings in einem anderen Sinne: Es gelte, die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Sphären zu beachten; vgl. d.ers.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen 1952/1990, S. 14.

klassische Ökonomie: Bereits Adam Smith erklärte, daß das individuelle Streben nach einer Verbesserung der eigenen Situation den Antrieb für marktlichen Tausch darstellt: „Nicht vom Wohlwollen des Metzgers, Brauers und Bäckers erwarten wir das, was wir zum Essen brauchen, sondern davon, daß sie ihre eigenen Interessen wahrnehmen.“<sup>6</sup>

Im Laufe der Zeit wurden Institutionen entwickelt, die den marktlichen Tausch fördern. Privateigentum, Haftungsrecht und zahlreiche weitere Rechtsinstitute wurden entwickelt; zudem wurde ein Wettbewerbsrecht geschaffen, das einen „fairen“ Leistungswettbewerb sichern soll: Die Leistung für den Konsumenten, nicht der Einfallsreichtum im Hinblick auf die Behinderung der Konkurrenz oder die Einflußnahme auf die Politik soll für den unternehmerischen Erfolg ausschlaggebend sein<sup>7</sup>.

Auf internationaler Ebene wurden Institutionen geschaffen (WTO, OECD), die den freien Handel fördern sollen. Es handelt sich hierbei um einen offenen Prozeß: Auch heute (und künftig) wird der Regelrahmen für die Wirtschaft ständig weiterentwickelt. Man denke etwa an die Diskussion um die Verschärfung der Gewährleistungspflichten bei Nichterfüllung der vertraglich zugesicherten Leistung, um die De- und Regulierung der Energiewirtschaft, um die Schaffung eines europäischen Marktes für E-Commerce (so das erklärte Ziel des Europäischen Rats von Lissabon) oder um die Reform des Internationalen Währungsfonds.

Die moderne Gesellschaft können wir mit dem amerikanischen Philosophen John Rawls als „ein Unternehmen der Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil“<sup>8</sup> betrachten. All die genannten Institutionen dienen der Realisierung von Tauschgewinnen, von „gains from trade“ (James Buchanan)<sup>9</sup>. Sie bilden die Grundlage für eine ausdifferenzierte Arbeitsteilung; Spezialisierungsvorteile können in einem immer stärkeren Maße genutzt werden.

Diese Entwicklung entzieht sich der Kontrolle einzelner. Es gibt keine zentrale Planungsinstanz, keine lenkende Hand, die den Ressourcenfluß steuert. Die-

se Funktion übernimmt der anonyme Preismechanismus. Die Triebfeder für die Entwicklung ist die Suche nach Tauschmöglichkeiten, die zur Entwicklung neuer sozialer Institutionen führt. Friedrich August von Hayek spricht daher von der „Zwillingsidee von Evolution und spontaner Ordnung“<sup>10</sup>. Es bilden sich evolutionär Institutionen heraus, die der spontanen gesellschaftlichen Koordination dienen.

### Tauschgewinne an den Sphärengrenzen

Evolution findet immer dort statt, wo Veränderungen möglich sind. Fand sie früher hauptsächlich innerhalb der einzelnen, weitgehend geschlossenen Sphären statt, so sind die heutigen Entwicklungsprozesse zwischen den Sphären, an der Membran, die sie trennt, sichtbar – ein Prozeß, der sich in der Wissenschaft als Zunahme interdisziplinärer Forschung entsprechend vollzieht (Ordnungsökonomik bzw. Law and Economics, Sozio-Ökonomik, Sozio-Biologie, Biochemie, etc.). Entsprechend wurden Tauschvorteile früher nahezu ausschließlich innerhalb der einzelnen Sphären Zivilgesellschaft (insbesondere: Familie und Freundeskreis), Politik (Delegation von Macht an die Politik im Gegenzug für die Schaffung eines stabilen Ordnungsrahmens) und Wirtschaft (marktlicher Tausch) realisiert, während heute zunehmend neue Tauschmöglichkeiten an den Sphärengrenzen sichtbar werden. Dies liegt nicht zuletzt an der zunehmenden Vernetzung der Akteure durch die Kommunikationstechnologie; man denke allein, wie das Internet die Arbeit von Unternehmen wie auch von NGOs verändert hat. Wenn also der World Wildlife Fund gemeinsam mit Unternehmen ein Label für nachhaltig produziertes Holz schafft (Forest Stewardship), dann läßt sich dies als ein Tausch rekonstruieren: Die Unternehmen kaufen Glaubwürdigkeit, die sie selber nicht schaffen können, ein und bezahlen die Umweltorganisation (unter anderem?) mit einer Werbekampagne für nachhaltiges Wirtschaften.

Die gleiche Logik der Suche nach Tauschgewinnen liegt auch der vernetzten Steuerung zugrunde. Politiker lassen sich auf kooperative Verfahren ein, wenn sie sich im Gegenzug etwas davon versprechen, sei es eine eingriffsarme Lösung, die die Attraktivität des Standortes für Investitionen stärkt, sei es die Stärkung der Legitimität der Politik durch eine hohe Akzeptanz der erzielten Ergebnisse. Bei Runden Tischen oder Agenda-Prozessen erfolgt die Suche nach adäquaten Regeln in Tauschprozessen. Die jeweiligen Verhandlungspartner tauschen den Nicht-Einsatz von Drohpotentialen und generieren dabei das Wissen um implementierbare Regeln.

<sup>6</sup> Adam Smith: Der Wohlstand der Nationen, München 1976/1993, S. 17.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Walter Eucken, a.a.O., S. 42 und 247.

<sup>8</sup> John Rawls: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/Main 1979, S. 105.

<sup>9</sup> Zum „Gains-from-trade“-Paradigma vgl. Christian Watrin: James M. Buchanans Entwurf einer konstitutionellen Ökonomik, in: Ingo Pies, Martin Leschke (Hrsg.): James Buchanans konstitutionelle Ökonomik. Tübingen 1996, S. 253-271.

<sup>10</sup> Friedrich August von Hayek: Bemerkungen über die Entwicklung von Systemen von Verhaltensregeln, in: ders.: Freiburger Studien, 2. Aufl., Tübingen 1994, S. 156.

Gegen eine Realisierung wechselseitiger Tauschvorteile zwischen Unternehmen und NGOs ist an sich nichts einzuwenden – im Gegenteil: Letztlich profitieren alle, d.h. nicht nur die unmittelbar beteiligten Akteure, sondern – über die verbesserte Produktinformation und die damit gesteigerte Transparenz des Marktes – auch die Konsumenten. Ungleich schwieriger erscheint hingegen die Beurteilung kooperativer Lösungen, bei denen die Politik involviert ist. Bei einer Verquickung von Interessengruppen – seien es Unternehmensverbände oder andere NGOs – mit der Politik besteht die Gefahr, daß Vereinbarungen zu Lasten Dritter geschlossen werden, genauer: zu Lasten all jener, die nicht an dem kooperativen Verfahren beteiligt sind. Und dies sind in aller Regel Großteile der Bevölkerung, deren Interessen sich schwer organisieren lassen: die Konsumenten, die Steuerzahler oder die Arbeitssuchenden<sup>11</sup>.

### Die Frage der Bewertung

Aus der Beobachtung, daß kooperative Politikverfahren an Bedeutung gewinnen, läßt sich keine normative Bewertung unmittelbar anschließen<sup>12</sup>. Ob die Entwicklung als wünschenswert oder als nicht-wünschenswert angesehen wird, hängt von dem zugrundegelegten Bewertungsrahmen ab. Wie Karl Popper darlegt, besagt die (von Herbert Spencer geprägte) Formel des „survival of the fittest“ letztlich nicht mehr als die tautologische Formel „Die Überlebenden sind die Überlebenden“<sup>13</sup>. Ohne einen normativen Bezugspunkt sind Aussagen über die Kräfte der Evolution ohne Gehalt.

Eine pauschale Ablehnung kooperativer Politikverfahren erscheint vor diesem Hintergrund ebensowenig angebracht wie ein ebenso pauschaler Evolutionsoptimismus, der blind auf die Selbstheilungskräfte der Gesellschaft vertraut<sup>14</sup>. Eine differenzierte Betrachtung ist gefragt. Die Zivilisationsleistung der Menschheit liegt schließlich gerade in der Schaffung von Institutionen, die einen differenzierten Umgang mit Wettbewerb und Kooperation erlauben: Das Wettbewerbsrecht dient der bewußten Verhinderung von Kooperation, während die WTO und andere Organisationen

mit dem Ziel der Förderung von Kooperation geschaffen wurden; im einen Fall wird ein soziales Dilemma bewußt aufrechterhalten (Kartellverbot), im anderen Falle gilt die Politik der Überwindung eines sozialen Dilemmas (so etwa des Protektionsdilemmas in der Handelspolitik oder des Freifahrer-Problems in der internationalen Umweltpolitik).

### Zwei Fälle

In welchem Falle aber ist Kooperation erwünscht und in welchem nicht? Die Antwort wurde oben implizit bereits gegeben: Die Realisierung von „gains from trade“ ist solange für die Gesellschaft von Vorteil, wie die getroffenen Vereinbarungen nicht zu Lasten von Dritten gehen. Für den einfachen Fall des marktlichen Tausches ist dies offensichtlich: Wer morgens beim Bäcker Brötchen kaufen geht, realisiert einen solchen wechselseitig vorteilhaften Tauschgewinn. Auch ist offensichtlich, daß der Tauschvorgang nur solange sozial produktiv ist, wie nicht Dritte negativ betroffen sind. Bezieht der Bäcker umweltschädlich hergestelltes Mehl oder aber hat er mit Hilfe der Mafia die Konkurrenz vertrieben, sind Dritte ungewollt involviert.

Die gleiche Logik läßt sich auch auf Tauschprozesse zwischen Akteuren aus unterschiedlichen Sphären übertragen: auf Tauschprozesse zwischen Unternehmen und NGOs und auf Tauschprozesse zwischen dem Staat und anderen gesellschaftlichen Akteuren (Unternehmensverbände, NGOs). Auch hier gilt: Vereinbarungen zu Lasten Dritter sind zu unterbinden.

Der letztere Fall ist insofern heikel, als die traditionelle Aufgabe des Staates darin besteht, einen Rahmen zu setzen, innerhalb dessen die Bürger agieren und – unter anderem – wechselseitige Tauschvorteile realisieren. Bei kooperativen Politikverfahren aber ist der Staat nicht länger ein autonom handelnder Regelsetzer, sondern er handelt innerhalb des gegebenen Institutionen-Sets. Es geht nicht länger um „choice among rules“, sondern um „choice within rules“ (James Buchanan). Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie der Staat im Rahmen kooperativer Politikverfahren zu Problemlösungen beitragen kann, die nicht zu Lasten Dritter gehen. Zum einen kann er als Initiator von (unbedenklichen) Netzwerken agieren (Kooperation ohne Staat). Zum anderen kann er aktiv an kooperativen Lösungen teilnehmen, seine Teilnahme jedoch an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen knüpfen (Kooperation mit Staat).

Die Förderung von Netzwerken ohne direkte Beteiligung politischer Instanzen kann dazu beitragen, die

<sup>11</sup> Vgl. Mancur Olson: *The Logic of Collective Action*, Cambridge/Mass. 1965.

<sup>12</sup> Die Feststellung, daß aus der positiven Analyse keine normativen Schlüsse gezogen werden können, hat bereits David Hume erarbeitet; vgl. David Hume: *A Treatise on Human Nature*, Neuauflage, London 1911 (Buch III, Teil I Ende Abschnitt II).

<sup>13</sup> Karl Popper: *Über Wolken und Uhren*, in ders.: *Objektive Erkenntnis. Ein evolutionärer Entwurf*, Hamburg 1972/73, S. 230-282, hier: S. 268.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu Viktor Vanberg: *Kulturelle Evolution und die Gestaltung von Regeln*, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Nr. 144, Tübingen 1994.

Effektivität staatlicher Förderpolitik zu erhöhen. Dies ist dann der Fall, wenn die durch die staatliche Förderung initiierten Netzwerke der Realisierung wechselseitiger Kooperationsgewinne dienen, sie also auch ohne die staatliche Anschubfinanzierung tragfähig sind. Als Beispiel hierfür mag die jüngste Förderpolitik des Bundesministeriums für Bildung und Forschung dienen. In mehreren Projekten wurde die Innovationsförderung bewußt an eine Vernetzung von Akteuren – von Unternehmen, Wissenschaft und Verwaltung – gekoppelt, so etwa beim Projekt „BioRegio“ (Biotechnologie) und beim Projekt „InnoRegio“ (Stärkung von Regionen)<sup>15</sup>. Weitere Beispiele stellen die (lokalen) „Initiativen für Beschäftigung“ dar, die das Ziel verfolgen, die (Re)Integration in das Erwerbsleben (für Jugendliche, Langzeitarbeitslose oder WiedereinsteigerInnen) zu erleichtern<sup>16</sup>. Es zeigt sich in vielen Fällen, daß bei einer Kooperation von Arbeitsämtern, lokal ansässigen Unternehmen oder Vereinen die von der Bundesanstalt für Arbeit für Qualifizierungsmaßnahmen bereitgestellten Mittel effektiver eingesetzt werden können als ohne Vernetzung. Die Vernetzung dient der Realisierung wechselseitiger Tauschvorteile - vom Steuerzahler bis hin zu den im Projekt Involvierten profitieren alle Beteiligten.

Agenda-Prozesse, Mediationsverfahren und Runde Tische zählen zu den kooperativen Politikverfahren, die vielfach mit Beteiligung politischer Akteure durchgeführt werden. Der Erfolg dieser neuen Institutionen hängt entscheidend davon ab, wie die Regeln ausgestaltet sind, unter denen sie ablaufen. Mediationsverfahren ersetzen nicht die Demokratie; sie können jedoch einen Beitrag zur informierten Meinungsbildung im Vorfeld (demokratisch legitimierter) politischer Entscheidungen leisten.

Auch ein Bündnis für Arbeit kann eine wechselseitige Besserstellung aller Beteiligten – der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und des „Restes der Bevölkerung“, vertreten durch die Regierung – erzielen, sofern die Regierung, und dies ist entscheidend, ihrerseits ein glaubhaftes Drohpotential aufbaut im Hinblick auf die zu erwartenden ordnungspolitischen Maßnahmen zur

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Der These von Norbert Berthold<sup>17</sup>, daß ein Bündnis für Arbeit „wie alle anderen korporatistischen Lösungen [...] immer einen dritten Partner“ brauche, nämlich den (Sozial-)Staat, der die betroffenen Parteien für die ausgehandelten Zugeständnisse entschädigt, kann daher nicht zugestimmt werden. Wenn die Politik klar zu erkennen gibt, daß sie gewillt ist, (notfalls) auch ohne Bündnis für Arbeit „einen ordnungspolitischen Rahmen [zu] installieren, der für mehr Wettbewerb sorgt“<sup>18</sup>, dann ist genügend Verhandlungsmasse vorhanden, um auch ohne „Entschädigung“ der Gewerkschaften zu einer Lösung zu kommen, der alle Beteiligten zustimmen können. Ein Bündnis für Arbeit kann dazu beitragen, die von Berthold identifizierte „institutionelle Verflechtungsfalle“<sup>19</sup> zu überwinden; es kann aber auch, wenn die Politik ihre Rolle nicht richtig wahrnimmt, das Gegenteil bewirken und, so wie von Berthold skizziert, die institutionelle Sklerose verfestigen<sup>20</sup>.

#### Ordnungspolitik für die vernetzte Gesellschaft

Der Staat kann sich solcher kooperativer Steuerungsformen bedienen und als „Hüter der Ordnung“ auch für Runde Tische agieren, indem er seine Teilnahme an bestimmte, aus ordnungsökonomischer Sicht gebotene Kriterien knüpft und unter Umständen sein Drohpotential ausspielt: Auch kooperative Politikverfahren haben der Suche nach allgemeinen, für alle gleichermaßen geltende (Verhaltens-)Regeln zu dienen – die Hayeksche Botschaft ist auch heute unvermindert aktuell. Die Voraussetzungen können sogar besser sein als in traditionellen Politikverfahren, weil die relevanten Interessengruppen nicht verdeckt, sondern offen und damit kontrollierbarer ihren Einfluß ausüben. Heute läßt sich im Internet nachlesen, welche Akteure an einem Mediationsverfahren teilnehmen; früher fanden solche Verhandlungsprozesse oftmals verdeckt in Parlaments-Lobbies statt.

Runde Tische und Agenda-Prozesse können in diesem Sinne als neue Form des Wissens-Managements betrachtet werden. Die Sonderstellung des Staates als autonomer Regelgeber verschwindet, als Primus inter pares organisiert er das relevante Netz. Politik gestaltet mit den Akteuren, nicht über ihre Köpfe hinweg. Ihre Aufgabe bleibt es, die relevanten Entscheidungsträger in diesen Tauschprozeß einzubeziehen und so die Regel-Märkte zu schaffen, die geeignete Regeln hervorbringen können.

<sup>15</sup> Gegenbeispiele sind in der EU-Forschungsförderung zu beobachten, wo die Pflicht zur Kooperation in den wenigsten Fällen zu einer dauerhaften, für alle Beteiligten vorteilhaften Vernetzung der Forschungseinrichtungen führte.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu exemplarisch das durch das Institut für Organisationskommunikation (IFOK) moderierte Projekt „Initiative für Beschäftigung“ im Auftrag der BASF AG, der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie und der Bertelsmann Stiftung.

<sup>17</sup> Vgl. das Zeitgespräch „Das Ende des Korporatismus?“ mit dem Beitrag von Norbert Berthold: Ende des Korporatismus oder europäischer Neubeginn?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 10, S. 579-582, hier: S. 581.

<sup>18</sup> Vgl. ebenda, S. 581.

<sup>19</sup> Vgl. ebenda, S. 579.

<sup>20</sup> Der Dissens besteht somit nicht im Hinblick auf das Ziel (wettbewerbliche Arbeitsmärkte), sondern im Hinblick auf den Weg dorthin (mit oder ohne Bündnis für Arbeit).